

# Historisches Jahrbuch

Im Auftrag der Görres-Gesellschaft  
herausgegeben von

Franz J. Felten  
Hans Günter Hockerts  
Hans-Michael Körner  
Anton Schindling  
Heribert Smolinsky

in Verbindung mit

Arnold Angenendt  
Laetitia Boehm  
Odilo Engels  
Rudolf Morsey  
Konrad Repgen

125. JAHRGANG 2005

VERLAG KARL ALBER FREIBURG / MÜNCHEN

ISSN 0018-2621 · ISBN 3-495-45282-6

Wissenschaftlicher Beirat:

Urs Altermatt, Hans-Jürgen Becker, Winfried Becker,  
Wolfgang Brückner, Klaus Hildebrand, Ludger Honnefelder,  
Wolfgang Jäger, Paul Mikat, Horst Möller, Helmut Neuhaus,  
Rudolf Schieffer, Stefan Weinfurter, Dietmar Willoweit,  
Walter Ziegler

Geschäftsführender Herausgeber:

Prof. Dr. Hans-Michael Körner

Postanschrift:

Historisches Seminar der  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Geschwister-Scholl-Platz 1, 80539 München  
Tel.: 0 89/21 80-28 51, Fax: 0 89/21 80-56 59

Druckvorbereitung:

Dirk Rösing und Ulla-Britta Vollhardt

Redaktionsnotiz:

Unabhängig von der Erscheinungsweise in Halb- oder Ganzjahresbänden umfaßt ein Jahrgang in der Regel jeweils 33 Bogen.

Manuskriptsendungen nur nach vorheriger Vereinbarung mit den Herausgebern.

© Verlag Karl Alber, Freiburg/München 2005

Anschrift des Verlags: Hermann-Herder-Straße 4, D-79104 Freiburg im Breisgau.

Das »Historische Jahrbuch« und alle in ihm enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verbreitung in elektronischen Systemen. Bei unaufgeforderter Einsendung von Rezensionsexemplaren kann keine Garantie für Besprechung oder Rücksendung übernommen werden.

Mitglieder der Görres-Gesellschaft können das Historische Jahrbuch zum ermäßigten Preis beziehen; Bestellungen sind an die Geschäftsstelle der Görres-Gesellschaft, Postfach 10 16 18, D-50456 Köln, zu richten.

Anfragen, die sich auf die Sektion für Geschichte der Görres-Gesellschaft beziehen, werden an Prof. Dr. Rudolf Schieffer, St. Martin-Straße 20, D-81541 München, erbeten.

INHALT  
des Historischen Jahrbuchs 125. Jahrgang 2005

AUFSÄTZE

David FRAESDORFF: Beten für die Gesellschaft. Die „oratores“-Theorie als Deutungsmodell der sozialen Wirklichkeit im Mittelalter .....	3-38
Thomas HAYE: Die verlorene Bibliothek des Reiner von Lüt- tich. Produktion und Überlieferung lateinischer Literatur des hohen Mittelalters in der Perspektive monastischer Individua- lisierungstendenzen .....	39-65
Ronald G. ASCH: Religiöse Selbstinszenierung im Zeitalter der Glaubenskriege. Adel und Konfession in Westeuropa .....	67-100
Cornel ZWIERLEIN: Normativität und Empirie. Denkraum der Präzedenz zwischen Königen auf dem Basler Konzil, am päpstlichen Hof (1564) und in der entstehenden Politikwis- senschaft (bis 1648) .....	101-132
Siegfried WEICHLEIN: Europa und der Föderalismus. Zur Be- griffsgeschichte politischer Ordnungsmodelle .....	133-152
Claus ARNOLD: Der Antimodernismus unter Pius X. Von Alfred Loisy zu Charles Maurras .....	153-168
Hugo OTT: Martin Heidegger und seine Beziehungen zur Gör- res-Gesellschaft .....	169-173
Winfried BECKER: Deutsche Friedensbewegungen der Weima- rer Republik in ihren Beziehungen zu Marc Sangnier .....	175-221
Thomas FORSTNER: Katholizismus contra Antijudaismus. Dr. Franz Rödel (1891-1969). Ein Priesterleben im Dienst der christlich-jüdischen Verständigung .....	223-271
Walter ZIEGLER: Kriegsende 1945 und Neubeginn im Licht neuer Quellen. Die „Einmarschberichte“ der Seelsorgestellen der Erzdiözese München-Freising .....	273-299
Ulrich LAPPENKÜPER: Adenauer, Schuman und die deutsch- französische Verständigung 1948-1963. Ideelle Visionen und kalkulierte Interessen .....	301-326
Stefan VOGES: Solidarität in der Weltkirche. Die Gründung der Bischöflichen Aktion „Adveniat“ .....	327-347

#### IV

##### DEBATTE UND KRITIK

Rudolf SCHIEFFER: War Gregor VII. Mönch? .....	351-362
Otfried B. CZAICA: Die Heilige Birgitta von Schweden. Veröffentlichungen anlässlich des 700. Geburtstags der Schutzpatronin Europas. Ein Forschungsrückblick .....	363-394
István BITSKEY: Katholische Reform und Gegenreformation in Ungarn. Ein Bericht über neuere Forschungen .....	395-412
Riccardo BAVAJ: Modernisierung, Modernität und Moderne. Ein wissenschaftlicher Diskurs und seine Bedeutung für die historische Einordnung des „Dritten Reiches“ .....	413-451
Georg SCHILD: Freund und Feind im Kalten Krieg. Neuerscheinungen zu John F. Kennedy und zur amerikanischen Berlin-, Kuba- und Vietnampolitik der frühen sechziger Jahre .....	453-471
Wilhelm DAMBERG: Das Zweite Vatikanische Konzil (1962-1965), Josef Kardinal Frings und die katholische Kirche in Deutschland .....	473-494
Klaus BRANDSTÄTTER: Antijüdische Ritualmordvorwürfe in Trient und Tirol. Neuere Forschungen zu Simon von Trient und Andreas von Rinn .....	495-536

## HERAUSGEBER

- Franz J. FELTEN, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar II, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Saarstraße 21, D-55099 Mainz
- Hans Günter HOCKERTS, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Platz 1, D-80539 München
- Hans-Michael KÖRNER, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Platz 1, D-80539 München
- Anton SCHINDLING, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Wilhelmstraße 36, D-72074 Tübingen
- Heribert SMOLINSKY, Dr. phil., Professor, Institut für biblische und historische Theologie, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Werthmannplatz 3, D-79085 Freiburg

## AUTOREN

- Claus ARNOLD, Dr. theol., Professor, Fachbereich Katholische Theologie, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, D-60629 Frankfurt am Main
- Ronald G. ASCH, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg
- Riccardo BAVAJ, Dr. phil., Lecturer, Department of Modern History, University of St. Andrews, St. Catherine's Lodge, The Scores, St. Andrews, KY16 9AL, Schottland
- Winfried BECKER, Dr. phil., Professor, Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte, Universität Passau, D-94030 Passau
- István BITSKEY, Dr. phil., Professor, Debreceni Egyetem, Magyar és Összehasonlító Irodalomtudományi Intézet, Pf 52 H-4010 Debrecen
- Klaus BRANDSTÄTTER, Dr. phil., Professor, Institut für Geschichte, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, Christoph-Probst-Platz, A-6020 Innsbruck
- Otfried B. CZAICA, Dr. theol., Dozent, Universitätslektor, Institution för religion och kultur, Linköpings Universitet, SE-58183 Linköping
- Wilhelm DAMBERG, Dr. theol., Professor, Katholisch-Theologische Fakultät, Ruhr-Universität Bochum, D-44780 Bochum

## VI

- Thomas FORSTNER, M.A., Erzbischöfliches Ordinariat München,  
Referat Kirchenrecht, Rochusstr. 5-7, D-80333 München
- David FRAESDORFF, Dr. phil., Kentzlerdamm 35, D-20537 Hamburg
- Thomas HAYE, Dr. phil., Professor, Zentrum für Mittelalter- und  
Frühneuzeitforschung, Georg-August-Universität Göttingen,  
Humboldtallee 19, D-37073 Göttingen
- Ulrich LAPPENKÜPER, Dr. phil., Professor, Historisches Seminar,  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Konviktstr. 11,  
D-53113 Bonn
- Hugo OTT, Dr. phil., Professor em., von Schnewlin-Str. 5, 79249  
Merzhausen
- Rudolf SCHIEFFER, Dr. phil., Professor, Präsident der Monumenta  
Germaniae Historica, Postfach 340223, D-80099 München
- Georg SCHILD, Dr. phil., Professor, Seminar für Zeitgeschichte,  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Wilhelmstr. 36, 72074 Tü-  
bingen
- Stefan VOGES, M.A., Theodor-Heuss-Str. 8, D-59302 Oelde
- Siegfried WEICHLEIN, Dr. phil., Privatdozent, Lehrstuhlvertreter,  
Friedrich-Meinecke-Institut, Freie Universität Berlin, Koserstr. 20,  
14195 Berlin
- Walter ZIEGLER, Dr. phil., Professor i.R., Jella-Lepman-Str. 15, D-  
81673 München
- Cornel ZWIERLEIN, Dr. phil., Wissenschaftlicher Assistent, Histori-  
sches Seminar, Ludwig-Maximilians-Universität München, Ge-  
schwister-Scholl-Platz 1, D-80539 München

# EUROPA UND DER FÖDERALISMUS. ZUR BEGRIFFSGESCHICHTE POLITISCHER ORDNUNGSMODELLE\*

VON SIEGFRIED WEICHLEIN

## 1. FÖDERALISMUS UND DEMOKRATIE

Kein Gespenst, aber doch eine Sorge geht um in Europa. Es ist die Sorge, zum Objekt einer fremdbestimmten Herrschaft zu werden. Einer der am schwersten wiegenden Einwände gegen die politische Integration der Europäischen Union ist ihr Demokratiedefizit. Der Exekutive der Europäischen Union wachsen immer neue Entscheidungskompetenzen zu, ohne daß sie von einem demokratisch gewählten Parlament kontrolliert wird. Bei dem hohen Stellenwert des Demokratieprinzips im deutschen Grundgesetz wundert es nicht, daß sich die kritischen Stimmen gerade aus Deutschland häufen. In der Fortsetzung der aus dem 19. Jahrhundert stammenden deutschen Tradition der Juridifizierung politischer Konflikte nahmen diese Befürchtungen eine Wendung ins Rechtliche. In den Verfassungsbeschwerden gegen die Zustimmungsgesetze zum Maastricht-Vertrag kamen tiefsitzende Widerstände gegen ein nicht parlamentarisiertes Europa der Bürokraten zum Vorschein. Ähnliche Befürchtungen standen auch hinter den Maastricht-Abstimmungen in Frankreich, Dänemark und Irland. Besonders starke Vorbehalte gibt es im britischen Parlament gegen die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die europäische Ebene.<sup>1</sup> Die von Jürgen Habermas beschworene postnationale Konstellation ging in den letzten zehn Jahren offensichtlich nicht so weit, daß sich Demokratie und Souveränität von ihrem historischen Entstehungsort lösten und mit der europäischen

---

\* Überarbeiteter Text der Antrittsvorlesung an der Berliner Humboldt-Universität vom 17.12.2002.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu und im weiteren die Angaben in: Stefan Oeter, Souveränität und Demokratie als Probleme in der „Verfassungsentwicklung“ der Europäischen Union. Fragen aus Verfassungstheorie und Verfassungsgeschichte an die deutsche Debatte um Souveränität, Demokratie und die Verteilung politischer Verantwortung im geeinten Europa, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 55 (1995) 659-712, hier 659ff.; Ingolf Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie, in: Die Verwaltung 29 (1993) 449-488.

Integration verbanden.<sup>2</sup> Vielmehr häuften sich seit dem Maastricht-Vertrag von 1992 die Widerstände gegen die absehbare europäische Staatsbildung, nachdem solche Ängste noch in den 1980er Jahren unter dem Verdacht des engstirnigen Partikularismus und der Europafeindlichkeit gestanden hatten.

Auch die professionellen Beobachter sind sich einig, daß die europäische Integration vor einer Aporie steht. Einerseits wird die europäische politische Einigung aus historischen und ökonomischen Gründen als dringend notwendig empfunden. Andererseits untergraben die dazu gewählten Mittel die politische Legitimität der Europäischen Union. Es verdichtet sich seit längerem der Eindruck, daß die beiden Prinzipien, die immer mit der europäischen Einigung verbunden wurden, einstweilen nicht gleichzeitig durchzusetzen sind, ja mehr noch, daß sie sich womöglich wechselseitig ausschließen. Diese Prinzipien sind der Föderalismus und die Demokratie.<sup>3</sup>

Beide Prinzipien kennzeichneten den europäischen Gedanken und die Europapolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Europa sollte föderal und demokratisch sein. Erst heute, da die politische Integration an der Schwelle zu einer massiven Ausweitung europäischer Staatlichkeit steht, werden die begrifflichen Aporien zwischen der „versöhnten Verschiedenheit“ sich wechselseitig anerkennender Nationalkulturen einerseits und dem allgemeinen und gleichen demokratischen Wahlrecht andererseits sichtbar. Die föderale Konstruktion Europas basierte bisher auf einem starken Intergouvernementalismus und einem schwachen Parlamentarismus. Politische Entscheidungen kamen durch Diplomatie, nicht durch Demokratie zustande.<sup>4</sup> Der europäische Bürger ist im eigenen Nationalstaat der demokratische Souverän, mit Blick auf die Europäische Union indessen ein Untertan.<sup>5</sup> Als Antwort auf das allseits empfundene Demokratiedefizit Europas<sup>6</sup> wurde die massive Ausweitung der Rechte des europäischen Parlamentes empfohlen. Dies schien umso nötiger, als vier Grund-

<sup>2</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 43 (1998) 804-817.

<sup>3</sup> Vgl. aus der Vielzahl der Beiträge: Maurizio Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime. Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Heinrich A. Winkler/Hartmut Kaelble (Hgg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität, Stuttgart 1995, 288-308 (mit Literaturnachweisen).

<sup>4</sup> Vgl. Deirdre M. Curtin, Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy, The Hague et al. 1997, 9.

<sup>5</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: ders., Demokratie in Deutschland, Göttingen 1993, 265-285, hier 268.

<sup>6</sup> Vgl. Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995.



freiheiten von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene hochgezogen wurden, ohne daß deren Gewähr parlamentarisch kontrolliert wurde. Dies waren der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Grenzen der EU.<sup>7</sup> Die Übertragung der politischen Entscheidungsebene von den Nationalstaaten auf die Europäische Union sollte durch eine Vertiefung der Parlamentsrechte in Europa legitimiert werden. Unter den Bedingungen eines demokratischen Wahlrechtes setzt die Parlamentarisierung jedoch einen gemeinsamen Raum demokratischer Willensbildung voraus. Erst eine europäische Öffentlichkeit, ein europäisches Parteiensystem und eine europäische politische Kultur tragen gemeinsam eine europäische Demokratie.<sup>8</sup>

Der Ort der Demokratie war bis in die jüngste Vergangenheit hinein der Nationalstaat.<sup>9</sup> Hier hatte die Einheit von Demokratie und Souveränität gegolten, aber auch diejenige von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt, die nach dem deutschen Staatsrechtler des späten Kaiserreiches Georg Jellinek gemeinsam die konstitutiven Elemente eines Staates ausmachen.<sup>10</sup> Der Nationalstaat war nicht nur der historische Entstehungsort der Demokratie, sondern auch des Sozialstaates. Welche Folgen hat die Auflösung der Einheit von Staatsraum, geregelter Wirtschaftsraum und Sozialraum, der wichtigsten Geschäftsgrundlage des modernen Wohlfahrtsstaates?<sup>11</sup> Können diese Begriffe vom Nationalstaat entfernt und auf eine nicht mehr national definierte Staatlichkeit übertragen werden?<sup>12</sup>

Zu den Zweifeln an der äußeren Leistungsfähigkeit der europäischen Demokratie gesellten sich immanente Gründe. Beide nähren Zweifel an der Kompatibilität von Föderalismus und Demokratie in Europa. Obwohl sich eine europäische Öffentlichkeit allmählich

<sup>7</sup> Vgl. Lepsius, Nationalstaat (wie Anm. 5) 269.

<sup>8</sup> Vgl. Hartmut Kaelble, The historical rise of a European public sphere?, in: Journal of European Integration History 8 (2002) 9-22 (dort weitere Literatur).

<sup>9</sup> Vgl. etwa Heinrich August Winkler, Demokratie und Nation in der deutschen Geschichte, in: ders., Streitfragen der deutschen Geschichte. Essays zum 19. und 20. Jahrhundert, München 1997, 31-51; Armin von Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik, Tübingen 2000.

<sup>10</sup> Vgl. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1914, 406ff.

<sup>11</sup> Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Zukunft der Autonomie. Demokratie und Staatlichkeit im Zeichen von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung, in: ders., Staat, Nation, Europa, Frankfurt/M. 1999, 103-126, hier 105.

<sup>12</sup> Vgl. Daniel Thym, Die verfassungsgebende Gewalt in demokratischen Gesellschaften. Homogenität als Voraussetzung oder Ziel, Volksbegriff, Staat und „Civil Society“, in: Walter Hallstein Institut working papers (WHI-Paper) 1/97, Berlin 1997 ([www.whi-berlin.de/thym.htm](http://www.whi-berlin.de/thym.htm), Rdnr. 3).

entwickelt<sup>13</sup>, existiert immer noch kein europäisches Parteiensystem, das soziale und politische Interessen quer zu den Nationalstaaten zu artikulieren, verhandlungsfähig zu machen und die politische Meinungsbildung wirkungsvoll zu bündeln vermag. Die Vertretung wirtschaftlicher Interessen ist mit der wirtschaftlichen Integration Europas transnationalisiert worden, nicht aber diejenige der politischen Interessen. In der Tendenz, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt, gilt dies auch für die politische Öffentlichkeit, die sich trotz Internet und Massenmedien nach wie vor in einem hohen Maße um nationale Themen gruppiert. Erst in den letzten zehn Jahren rückten europäische Themen immer häufiger in den Mittelpunkt: Dabei spielte jedoch vor allem die Absetzung von einem als undemokratisch und zu bürokratisch empfundenen Europa eine wichtige Rolle.

Was im Nationalstaat zusammengehörte, scheint auf europäischer Ebene nicht zusammenzuwachsen. Die Demokratie, auf europäischer Ebene prinzipiengetreu etabliert, würde den Föderalismus durch ihre unitarische Dynamik zerstören. Letztlich werden dadurch die Zweifel an einer politischen Konstruktion Europas nach dem Modell des Nationalstaates verstärkt. Nationalstaaten beruhten auf der Volkssouveränität; nur sie legitimierte in Nationalstaaten die Staatsgewalt. Der Nationalstaat und die Volkssouveränität standen in einem untrennbaren Zusammenhang. Die Nation und mit ihr die Volkssouveränität waren „une et indivisible“, wie es die französische Verfassung von 1791 ausdrückte. Nur so war die demokratische Identität von Herrschern und Beherrschten, von Staatsgewalt und der Staatsgewalt Unterworfenen herzustellen. Darin lag der Grund für den beispiellosen Siegeszug des Nationalstaates als politisches Ordnungsmodell im 19. und 20. Jahrhundert. Die Bereitschaft zum Gehorsam gegenüber Gesetzen wuchs in dem Maße, in dem die zum Gehorsam Aufgerufenen das Gesetz mitgeschrieben haben.

Die säkulare Ethik der Nation war im Unterschied zur religiösen Ethik erfolgsabhängig.<sup>14</sup> Die moderne Idee der Nation konnte sich auch deshalb zum wirkungsmächtigsten politischen Leitbild entwickeln, weil die historisch überlieferte Staatsordnung durch den natio-

<sup>13</sup> Vgl. Hartmut Kaelble, Die europäische Öffentlichkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Heinz-Gerhard Haupt/Michael Grüttner (Hgg.), *Geschichte und Emanzipation*, Festschrift Reinhard Rürup, Frankfurt/M. 1999, 651-678.

<sup>14</sup> Vgl. Heinz-Gerhard Haupt/Dieter Langewiesche, Nation und Religion zur Einführung, in: dies. (Hgg.), *Nation und Religion in der deutschen Geschichte*, Frankfurt/M. 2001, 11-29, hier 14f.; Friedrich Wilhelm Graf, Die Nation – Von Gott erfunden? Kritische Randnotizen zum Theologiebedarf der historischen Nationalismusforschung, in: Gerd Krumeich/Hartmut Lehmann (Hgg.), „Gott mit uns“. *Nation, Religion und Gewalt im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Göttingen 2000, 285-317, hier 298.

nen Gedanken gezwungen wurde, sich durch Leistung für die Gesellschaft zu legitimieren. Die Nation war erfolgsabhängig. Der Nationalstaat legitimierte sich seinen Bürgern gegenüber durch diese gemeinsame kollektive Kraftanstrengung, die zu ungeahnten Mobilisierungen und Leistungen führte. Nationalstaaten bezogen einen guten Teil ihrer Legitimation aus ihrem Erfolg in der Mobilisierung von Ressourcen.<sup>15</sup> Aber auch die Europäische Union dient nach der gängigen politischen Rhetorik der Effizienz und dem Wachstum der Wirtschaft sowie der Stabilität der Politik. Historisch zählten diese Ziele zum Erfolgskatalog des Nationalstaates. Hierin dürfte der Grund zu suchen sein, warum das Modell, Europa nach der Art eines Nationalstaates zu bauen, immer noch eine gewisse Anziehungskraft besitzt. Die Europäische Union braucht den Erfolg und will dadurch die Loyalität ihrer Bevölkerung sichern.

Die wirtschaftlichen und politischen Erfolge der Europäischen Union übersetzten sich bisher noch nicht in eine wachsende politische Beteiligung und Loyalität der Bürger. Die Wahlbeteiligung bei europäischen Wahlen blieb niedrig, weil es noch kein europäisches Parteiensystem gibt. Gerade die Bevölkerung kleiner Staaten fühlt sich von ihren Regierungen im föderalen System des Ministerrates noch besser vertreten als durch ihre Abgeordneten im Europäischen Parlament. Dahinter steht auch die Befürchtung, bei konsequenter Anwendung des demokratischen Prinzips durch die großen Nationen majorisiert zu werden. Wieso sollte ein Litauer, Portugiese oder Däne einem Gesetz von sich aus Folge leisten, nur weil er das Parlament mit gewählt hat, das gewaltenteilig am Zustandekommen des Gesetzes maßgeblich beteiligt war? In diesem Parlament werden ihre Interessen nur von einem Bruchteil der Abgeordneten vertreten – ohne eine Chance, daß sich dies in absehbarer Zeit ändern würde. Ein Däne würde so niemals die Chance sehen, der politischen Mehrheit anzugehören. Entsprechend haben die Dänen bereits reagiert.

Der Kern dieses Dilemmas besteht in der nationalstaatlichen Annahme einer einheitlichen Volkssouveränität, die wiederum auf einer vorstaatlichen Homogenität aufbaut. Die Rede des deutschen Außenministers Josef Fischer vom 12. Mai 2000 bedeutete einen wesentlichen Fortschritt in der politischen Debatte, weil sein Föderalismus-Modell nicht mehr von der Vorstellung der einheitlichen und unteilbaren Souveränität ausging. Fischers Konsequenz war: „Die Vollendung der europäischen Integration läßt sich erfolgreich nur denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von

---

<sup>15</sup> Vgl. Rudolf Stöber, *Die erfolgverführte Nation. Deutschlands öffentliche Stimmungen 1866 bis 1945*, Stuttgart 1998.

Europa und Nationalstaat geschieht.“<sup>16</sup> Die politische Einheit Europas soll also nicht auf einer einheitlichen, sondern auf einer zwischen Europa und den Nationalstaaten geteilten Souveränität beruhen. Die folgenden Ausführungen zeichnen die Begriffsgeschichte der geteilten Souveränität nach. Welcher Zauber liegt in der Formel von der geteilten Souveränität, historisch betrachtet? Welche Probleme löst sie und welche nicht? Wer benutzte sie als politisches Argument? Warum entfaltete diese begriffslogisch schwierige Konstruktion eine so große Wirkung?

Die geteilte Souveränität hat eine lange begriffliche Vorgeschichte im 19. Jahrhundert. Dabei lassen sich zwei Phasen unterscheiden. In einer ersten vornationalstaatlichen Phase reagierte sie auf den 1848 gescheiterten Versuch, einen Nationalstaat auf der Basis einer einheitlichen Souveränität zu gründen. Nach 1867 beziehungsweise nach 1871 war die geteilte Souveränität im Nationalstaat ein Argument auf der Seite der Kritiker einer unitarischen Reichskonzeption. Der Begriff war damit durchgängig auf der Seite der politischen Opposition zu finden. Die geteilte Souveränität gehörte zur Begriffsgeschichte des politischen Ordnungsmodells Bundesstaat. Die Spiegelung der heute verwandten Argumente an der historischen Begrifflichkeit trägt zur historischen Tiefenschärfung der aktuellen Debatte um die politische Integration Europas bei. Die geteilte Souveränität diente als Argument in der vornationalstaatlichen, der nationalen und der europäischen Konstellation.

## 2.

### DIE VORNATIONALE KONSTELLATION

Der Deutsche Bund war ein völkerrechtlicher Staatenbund. Zu seinem Gegenmodell entwickelte die Staatsrechtslehre des Vormärz den staatsrechtlichen Bundesstaat. Der Bundesstaat würde – so der Staatsrechtler Johann Ludwig Klüber – die Staatsgewalt auf der Gesamtstaatlichen Ebene vereinen und den Einzelstaaten eine Regierung in „domestiken Angelegenheiten“ erlauben, deren Geltungsbe-

---

<sup>16</sup> Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität Berlin, abgedr. in: Blätter für deutsche und internationale Politik 06/2000, 752–760 (Hervorhebung durch den Verf.). Vgl. Ingolf Pernice, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, Antrittsvorlesung Humboldt Universität, 6. Juli 2000, Berlin 2000.

reich aber durch die allgemeinen Gesetze eingeschränkt wäre.<sup>17</sup> Der Bundesstaat trug damit eindeutig unitarische Züge. Klüber und seine Nachfolger spürten keine Notwendigkeit, innerhalb der Souveränität im Bundesstaat zu differenzieren. Viel wichtiger als die Frage nach dem Ort der Souveränität beim Einzel- oder beim Gesamtstaat war der Streit um die Begründung und die Art der Souveränität, also die „Form der Beherrschung“, die „forma imperii“ in der Terminologie der Friedensschrift Kants. Dort unterschied Kant drei Formen der Beherrschung: die Fürstengewalt, die Adelsgewalt und die Volksgewalt.<sup>18</sup> Als Herrschaftsformen standen sich die Volkssouveränität und die Fürstensouveränität (monarchisch oder aristokratisch) gegenüber. Die Erfindung der Staatssouveränität hatte die Souveränität in einer theoretischen Kompromißlösung weder dem Volk noch dem Monarchen, sondern dem Staat zugesprochen.<sup>19</sup>

In der Revolution von 1848/49 siegte jedoch die monarchische Souveränität über die Volkssouveränität. Dieser Ausgangslage mußte sich die liberale Nationalbewegung nach 1849 stellen.<sup>20</sup> Die Frankfurter Paulskirchenverfassung hatte einen unitarischen Bundesstaat auf der Basis der Volkssouveränität konzipiert. Er sollte den Staatenbund ablösen, genauer den seit dem Wiener Kongreß verhaßten Deutschen Bund. Dieser Versuch scheiterte bekanntlich. Jeder einigermaßen erfolgversprechende Versuch, danach noch einen Nationalstaat auf dem Gebiet des Deutschen Bundes zu konzipieren, mußte von mehreren monarchischen Souveränitäten ausgehen. In die politische Debatte zog Realismus ein. Der Göttinger Historiker Georg Waitz begann seinen Versuch zu einer Bundesstaatstheorie mit einem Eingeständnis: „Die Tage, da alles in Deutschland, was sich mit der Gegenwart und Zukunft des Vaterlandes beschäftigte, das Wort Bundesstaat im Munde trug und in Schriften und Reden über

<sup>17</sup> Vgl. Johann Ludwig Klüber, *Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten*, Frankfurt/M. 1817; Leonard von Dresch, *Öffentliches Recht des Deutschen Bundes*, Tübingen 1820, 23f.; Michael Dreyer, *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1987, 103-106; zu Klüber vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: 1800-1914, München 1992, 83-85.

<sup>18</sup> Vgl. Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, Zweiter Abschnitt, Erster Definitivartikel, in: ders., *Werke in zehn Bänden*, hg. von Wilhelm Weischedel, hier Bd. 9, Darmstadt 1983, 193-251, 206.

<sup>19</sup> Vgl. Dreyer, *Föderalismus* (wie Anm. 17) 123-159; Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der Staat als Organismus. Zur staats-theoretisch-verfassungspolitischen Diskussion im frühen deutschen Konstitutionalismus*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt/M. 1991, 263-272; Stolleis (wie Anm. 17) 106-109.

<sup>20</sup> Zu den politischen Rahmenbedingungen der föderalen Konzeptionen nach 1849 vgl. Dreyer, *Föderalismus* (wie Anm. 17) 160ff.

die Notwendigkeit, die Bedingungen und die Folgen seiner Begründung gehandelt wurde, sind vorüber.“<sup>21</sup> Gleichzeitig aber wurde – den heutigen Problemen nicht unähnlich – die Spaltung zwischen der politischen Verfassung, dem lockeren Deutschen Bund, und der ökonomischen Verfassung, dem Zollverein, immer tiefer. Mit dem Ungenügen daran wuchsen die Probleme.<sup>22</sup>

Um diesen Graben im Zeitalter der Realpolitik zu schließen, mußte der Bundesstaat neu konzipiert werden. Bis zur Reichsgründung und auch danach wurden mehrere Modelle des Bundesstaates debattiert, die alle eines gemeinsam hatten: Sie gingen nicht mehr von einer ungeteilten, absoluten und einheitlichen Souveränität, sondern vielmehr vom Gedanken der geteilten Souveränität aus. Nur so war es einigermaßen realistisch, das politische Projekt eines nationalen Bundesstaates in der staatenbündischen Gegenwart des Deutschen Bundes am Leben zu erhalten. Begriffspolitisch zielte die geteilte Souveränität darauf, auch unter den Bedingungen der monarchischen Souveränität die Tür offen zu halten für eine Verdichtung des Staatenbundes hin zu einem deutschen Bundesstaat. Dazu mußte nicht nur die Souveränität einer bundesstaatlichen Gesamtmonarchie, sondern auch die seiner Teilmonarchien angenommen, bejaht und theoretisch begründet werden.

Zwischen 1850 und der Reichsgründung wurden mehrere Varianten entwickelt, um die Teilung der Souveränität zwischen Einzel- und Gesamtstaat zu begründen. Das einflußreichste Modell stammte von einem Historiker, dem in Göttingen lehrenden Georg Waitz.<sup>23</sup> Er war 1848/49 Mitglied der Frankfurter Paulskirchenversammlung gewesen. Sein Ausgangspunkt für die Ordnung des Staates, auch des monarchisch regierten, war das Recht. Er nahm die unbestrittene Geltung von Recht und Rechtsordnungen zum Ausgangspunkt dafür, nach der gescheiterten Reichsgründung von 1848 einen Bundesstaat als genuine politische Größe neu einzuführen und gleichzeitig die Empfindlichkeiten der Monarchien nicht zu verletzen. Waitz ging in zwei Schritten vor. Zuerst bestätigte er in der Theoriesprache der „*formae imperii*“ die bestehenden monarchischen Staatsgewalten als Souveräne, weil sie die Rechtsordnung trugen. Die Teilung der Sou-

<sup>21</sup> Vgl. Georg Waitz, *Das Wesen des Bundesstaates. Reden und Betrachtungen von J. v. Radowitz* (Gesammelte Schriften, Bd. 2), in: *Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur* 1853, 494-530 (später erneut in: ders., *Grundzüge der Politik* nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862, 153-218).

<sup>22</sup> Vgl. Thomas Nipperdey, *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte*, in: ders., *Nachdenken über die deutsche Geschichte*, 2. Aufl. München 1991, 71-131, hier 93.

<sup>23</sup> Zu Waitz vgl. Jürgen Weitzel, *Georg Waitz (1813-1886). Deutsche Verfassungsgeschichte*, in: Volker Reinhardt (Hg.), *Hauptwerke der Geschichtsschreibung*, Stuttgart 1997, 707-710.

veränität auf der Bundesebene ergab sich für Waitz erst aus der zweiten Frage nach der Regierungsart, der „*formae regiminis*“, wie es im „Ewigen Frieden“ hieß. Kant hatte zwei Regierungsarten gekannt: despotische und republikanische.<sup>24</sup> Waitz differenzierte in einfache und zusammengesetzte Regierungsarten: das Staatenreich, den Staatenbund und den Bundesstaat. Im Staatenreich lag die Souveränität beim Gesamtstaat, im Staatenbund bei den Einzelstaaten. Nur im Bundesstaat lag sie bei beiden. Sowohl der Bund als auch die Einzelstaaten besaßen bestimmte Rechtsordnungen, beide waren im Vollsinn des Wortes Staaten, beide waren souverän. Es fand damit „eine zwiefache Organisation des Volkes zum Staate statt, teils in Gesamtheit, teils nach selbständigen Teilen. [...] Beide, die Bundesgewalt und die Gewalt der Einzelstaaten, müssen in ihrer Sphäre selbständig (souverän) sein. Diese darf ihre Gewalt nicht von jener empfangen, jene nicht auf Übertragung dieser beruhen.“<sup>25</sup>

Den Bundesstaat zeichnete nach Waitz aber aus, daß beide Ebenen, der Bundesstaat und der Einzelstaat, über die komplette Souveränität verfügten, um alle Aufgaben und Befugnisse zu erfüllen, auch wenn diese Aufgaben in der Praxis nicht gebündelt, sondern verteilt waren. Denn jeder Rechtsordnung lag eine Souveränität zugrunde. Die Konsequenz lautete für ihn: „Jeder Staat [ist] auch für sich wirklich Staat [...]. Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränität nicht nur dem einen und nicht dem anderen, sondern beiden, dem Gesamtstaat (der Centralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt), jedem innerhalb seiner Sphäre, zusteht.“<sup>26</sup> Im Prinzip waren damit beide Ebenen souverän, auch wenn jede Ebene nur einen Teil der gesamten Rechtsordnung trug. Um diese Teile voneinander abzugrenzen, unterschied Waitz Aufgaben nach außen von solchen nach innen. Die außenpolitischen Verhältnisse sowie Handel und Verkehr gehörten zum Gesamtstaat, alle anderen innenpolitischen Verhältnisse dagegen zum Einzelstaat. Auf einem Sachgebiet war immer nur ein Träger der Rechtsordnung vorhanden. Die Teilbarkeit der Souveränität schloß damit ihre Konkurrenz aus. Geteilt war damit nicht die Souveränität, sondern nur ihre Realisierung in Rechtsordnungen. „Nur der Umfang, nicht der Inhalt der

---

<sup>24</sup> So: Kant, *Zum Ewigen Frieden* (wie Anm. 18) 206.

<sup>25</sup> Waitz, *Wesen des Bundesstaates* (wie Anm. 21), hier zit. nach: Reinhart Koselleck, *Art. Bund, Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1972, Bd. 1, 582-671, hier 668.

<sup>26</sup> Waitz, *Wesen des Bundesstaates* (wie Anm. 21) 164f., 166. Vgl. Dreyer, *Föderalismus* (wie Anm. 17) 208.

Souveränität ist beschränkt; und jener für die eine Staatsgewalt ist so gut wie für die andere.“<sup>27</sup>

Diese „zugkräftige Kompromißformel der doppelten Souveränität“<sup>28</sup> gewann vor allem nach der Wiederauflage der Überlegungen von Waitz 1862 eine große Attraktivität und wurde bis zur Reichsgründung zur herrschenden Lehre in der Bundesstaatstheorie. Der Tübinger liberale Staatsrechtler, Reichsjustizminister während der Revolution von 1848/49 und spätere nationalliberale Reichstagsabgeordnete Robert von Mohl mußte den Gedanken der geteilten Souveränität nicht erst von Waitz übernehmen. 1824 hatte er bereits eine Studie zum nordamerikanischen Bundesstaatsrecht und damit zu einem System der Souveränitätsteilung veröffentlicht.<sup>29</sup> Überhaupt besaßen der nordamerikanische Bundesstaat und besonders die „Federalist papers“ für zahlreiche Theoretiker des Bundesstaates eine Art Orientierungs- und auch Vorbildfunktion. Attraktiv daran war vor allem die Verbindung einer horizontalen Gewaltenteilung der drei Gewalten im Gesamtstaat mit einer vertikalen Aufgabenteilung zwischen Bund und Einzelstaaten. Die Bundesregierung in Washington war nicht wie im Alten Reich vor 1806 auf die Mitarbeit der Einzelstaaten angewiesen, sondern verfügte über eine eigene Administration und einen direkten Zugang zum Bürger. Georg Waitz knüpfte explizit an die „Federalists“ und an Tocquevilles Beobachtungen zur „Demokratie in Amerika“ an, als er für den Bundesstaat eine ähnliche Konstruktion forderte.<sup>30</sup>

Robert von Mohl, der in den 1850er Jahren zum „Altmeister der Staatswissenschaften“ avancierte, trennte die Einzelstaaten von der bundesstaatlichen Zentralgewalt genau und sprach sich für die „durchgehende Teilung der Regierungsrechte“ im Bundesstaat aus.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Waitz, *Wesen des Bundesstaates* (wie Anm. 21) 166.

<sup>28</sup> So: Koselleck (wie Anm. 25) 668.

<sup>29</sup> Vgl. Robert von Mohl, *Das Bundesstaatsrecht der Vereinigten Staaten von Nordamerika*. Erste Abteilung: Verfassungsrecht, Stuttgart 1824.

<sup>30</sup> Zur Rezeption des föderalen Verfassungsmodells der Vereinigten Staaten in Deutschland vgl. Horst Dippel, *Die amerikanische Verfassung in Deutschland im 19. Jahrhundert*. Das Dilemma von Politik und Staatsrecht, Goldbach 1994; ders., *Die Konstitutionalisierung des Bundesstaats Deutschland 1849-1949 und die Rolle des amerikanischen Modells*, in: *Der Staat* 38 (1999) 221-240; Michael Dreyer, *Die Verfassung der USA. Ein Modell für deutsche Verfassungsentwürfe des 19. Jahrhunderts?*, in: Jürgen Elvert/Michael Salewski (Hgg.), *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen*, Stuttgart 1993, 225-246; Rudolf Ullner, *Die Idee des Föderalismus im Jahrzehnt der deutschen Einigungskriege dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des Modells der amerikanischen Verfassung für das deutsche politische Denken*, Lübeck 1965.

<sup>31</sup> Siegfried Brie, *Der Bundesstaat. Eine historisch-dogmatische Untersuchung*. Erste Abteilung. *Geschichte der Lehre vom Bundesstaate*, Leipzig 1874, 125; Robert von



Anders als Waitz ging er nicht von der gleichen Staatlichkeit und gleichen Souveränität beider Ebenen aus, sondern von der Teilung einer einzigen Souveränität. Bei ihm fand sich der locus classicus zur geteilten Souveränität. Die geteilte Souveränität war geteilt, weil beide staatlichen Ebenen „in ihrem verfassungsmäßigen Wirkungskreise unabhängig voneinander“ waren. Gleichzeitig waren sie souverän, weil sie „als wirkliche Staatsgewalten ihre eigenen Organe und ihre selbständige Tätigkeit“ besaßen. Anders als bei Waitz bestand bei Mohl „für die Gliedstaaten keine [dem Umfang nach] beschränkte, sondern eine geteilte Souveränität“.<sup>32</sup> Der liberale Staatsrechtler Mohl zählte zu den hartnäckigsten Verteidigern der geteilten Souveränität – vor und nach 1871. Die Souveränitätsteilung ergab sich für Mohl aus dem Dualismus von Staat und Gesellschaft. Wie Lorenz von Stein hatte Mohl in Anknüpfung an Hegel der Gesellschaft neben dem Staat ein eigenes Lebensprinzip zugeordnet.<sup>33</sup> Staat und Gesellschaft waren in diesem altliberalen Modell scharf voneinander getrennt. Sie waren voneinander geschiedene „Lebenskreise“, die je ihre eigene Souveränität besaßen, die genuin und nicht durch Übertragung zustande gekommen war. Letztlich trat in diesem Modell die staatliche Souveränität neben die Souveränität der Gesellschaft.<sup>34</sup>

Georg Waitz, Robert von Mohl und andere Vertreter der traditionellen liberalen Staatslehre hatten keine Probleme, von einer beschränkten oder einer geteilten Souveränität auszugehen. Mit einer gehörigen Portion Fortschrittsoptimismus gingen sie davon aus, daß nur die Volkssouveränität letztlich das tragende Prinzip eines modernen Staatswesens bilden konnte. Das Volk als der eigentliche Träger der Souveränität war aus sich heraus nicht handlungsfähig. Die Volkssouveränität mußte immer über eine staatliche Verfaßtheit organisiert werden. Insofern diese staatliche Verfassung immer gewaltenteilig war, war auch die Volkssouveränität hier schon aufgeteilt auf mehrere Organe. Der liberale Verfassungsstaat kannte schon per definitionem kein einzelnes staatliches Organ, das als einziger Träger einer Souveränität die absolute Herrschaftsmacht besaß.<sup>35</sup>

---

Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. In Monographien dargestellt, 3 Bde., Erlangen 1855, hier Bd. 1, 560.

<sup>32</sup> So: Robert von Mohl, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. Tübingen 1872, 367; vgl. ders., Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873, 26-37.

<sup>33</sup> Vgl. Robert von Mohl, Gesellschaftswissenschaften und Staatswissenschaften, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 7 (1851) 3-71.

<sup>34</sup> Vgl. ders., Gesellschaftswissenschaften und Staatswissenschaften, hg. von Klaus H. Fischer, Schutterwald 1992, 83.

<sup>35</sup> Vgl. Oeter (wie Anm. 1) 671; Ernst-Wolfgang Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hgg.), Handbuch

Schon Montesquieu war in diesem Sinne ein Theoretiker der geteilten Souveränität gewesen. Umgekehrt war der ungetrennte Gewaltmonismus der Parlamentsouveränität immer die Doktrin des nationalen Einheitsstaates, nicht des Bundesstaates gewesen.<sup>36</sup>

### 3. DIE NATIONALE KONSTELLATION

Der preußische Ministerpräsident Otto von Bismarck achtete beim Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung auf die Balance zwischen der Zentralgewalt und den Einzelstaaten. In den Putbusser Diktaten meinte er im Oktober 1866: „Man wird sich in der Form mehr an den Staatenbund halten müssen, diesem aber praktisch die Natur des Bundesstaates geben mit elastischen, unscheinbaren, aber weitgreifenden Ausdrücken.“<sup>37</sup> Entsprechend ließ die Reichsverfassung die Frage nach dem Sitz der Souveränität in der Schwebe, auch um den späteren Beitritt der süddeutschen Staaten nicht zu gefährden. Die bis dahin herrschende Lehre der geteilten Souveränität bot aus der Sicht der norddeutschen Bundesverfassung den Vorteil, weitere Staaten zum Beitritt zu ermutigen, weil sie ja souverän blieben und ihnen nichts genommen wurde. Vor allem die Integration der vier Königreiche Preußen, Bayern, Württemberg und Sachsen in das Reich war unter Rückgriff auf die geteilte Souveränität sehr viel leichter zu bewerkstelligen als mit einem homogenen und einheitlichen Souveränitätsbegriff.<sup>38</sup>

Zwischen 1871 und 1890 bildeten sich diejenigen Begriffsinhalte aus, mit denen wir heute noch die politische Ordnung des Kaiserreiches beschreiben. Die Begriffe Staatenbund, Bundesstaat und Ein-

---

des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg 1987, 29-48, hier 33ff.

<sup>36</sup> Vgl. Oeter (wie Anm. 1) 671; historisch schon bei: Johann Caspar Bluntschli, Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl. Stuttgart 1886, 134ff.

<sup>37</sup> Zit. nach: Koselleck (wie Anm. 25) 668. Bismarck weigerte sich bezeichnenderweise nach 1871, den Bundesrat in Reichsrat umzubenennen. Auch die Verfassungsbestimmungen blieben vage. Seine Begründung lautete: „Es hat nicht unsere Absicht sein können, ein theoretisches Ideal einer Bundesverfassung herzustellen, in welcher die Einheit Deutschlands einerseits auf ewig verbürgt werde, auf der anderen Seite jeder particularistischen Regung die freie Bewegung gesichert bleibe. Einen solchen Stein der Weisen [...] zu entdecken müssen wir der Zukunft überlassen.“ Stenographische Berichte des Konstituierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes, Berlin 1868, 11.3.1867 (Bismarck).

<sup>38</sup> Vgl. Oeter (wie Anm. 1) 665.

heitsstaat waren selbst Teil derjenigen Geschichte, die sie zu definieren vorgeben.<sup>39</sup> Hinter ihnen standen nationalpolitische Interessen, die es namhaft zu machen gilt. Bemerkenswert war dabei, daß die Annahme einer geteilten Souveränität gerade nicht von den Verteidigern der einzelstaatlichen Souveränität aufgegriffen wurde. 1872 hatte der bayerische Staatsrechtler Max Seydel in einem weithin wahrgenommenen Aufsatz den Bundesstaatsbegriff von Georg Waitz vielmehr verworfen. Für den „orthodoxesten Föderalisten der deutschen Staatslehre“<sup>40</sup> wie auch für seinen nationalunitarischen Widersacher Paul Laband konnte es nur eine einheitliche Souveränität geben, die die Ausübung politischer Herrschaft legitimierte. Da das Reich für Seydel auf einer Vertragskonstruktion unter den Teilstaaten und nicht auf einer Verfassung beruhte, ordnete er die Souveränität den Einzelstaaten zu. Die Rechte der Einzelstaaten (Seydel) beruhten genauso wie diejenigen des Gesamtstaates (Laband) auf einem Monismus der Souveränität. Seydel griff dazu auf den nordamerikanischen Verfassungsjuristen John C. Calhoun zurück, der in seiner Auseinandersetzung mit der Bundesverfassung von 1787 ebenfalls deren Vertragscharakter hervorgehoben hatte.<sup>41</sup> Max Seydel rückte das Reich in die Nähe des Staatenbundes, obwohl auch er es für konstitutionell und unauflöslich hielt.<sup>42</sup> Sein Antipode Paul Laband verfuhr spiegelverkehrt: Nur das verfassungsmäßig zustande gekommene Reich besaß die Souveränität, nicht jedoch die Teilstaaten. Mit der einheitlichen Souveränität ließ sich damit sowohl ein staatenbündlerischer als auch ein unitarischer Standpunkt vertreten.

Dennoch verschwand die geteilte Souveränität nicht in der Vorgeschichte des Deutschen Reiches. Auch sie bildete einen Teil der Debatte um den in der Verfassung unbestimmten staatlichen Charakter

---

<sup>39</sup> Vgl. Christoph Schönberger, Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129 (2004) 81-120.

<sup>40</sup> Heinrich Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Eine staatsrechtliche und politische Studie, Tübingen 1907, 23; Stolleis (wie Anm. 17) 366f.

<sup>41</sup> Vgl. John C. Calhoun, A discourse on the constitution and government of the United States, in: The Essential Calhoun. Selections from Writings, Speeches, and Letters, ed. by Clyde N. Wilson, New Brunswick 1992, 52-62; Detmar Doering, John C. Calhoun. Die politische Ökonomie von Demokratie und Föderalismus, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 11 (1999) 11-38.

<sup>42</sup> Vgl. Max Seydel, Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28 (1872) 185-195; ders., Der Bundesgedanke und der Staatsgedanke im Deutschen Reich (1874), in: ders., Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg/Br. 1893, 90-100; ders., Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs, in: ebd. 161-120.

des Reiches. Die Reichsverfassung von 1871 hatte die Souveränitätsfrage offen gelassen. Die Behauptung der geteilten Souveränität war kein Relikt der vernationalstaatlichen Zeit, sondern sie war – wenn auch mit nachlassender Strahlkraft – an das neue Paradigma des Gesetzespositivismus angeschlossen. Hieran wurde deutlich, daß der Begriff der geteilten Souveränität nicht schon von Hause aus demokratienah ist. Er konnte vielmehr auch zur Legitimation von dezidiert antiparlamentarischen und antidemokratischen Zwecken dienen. Die geteilte Souveränität begünstigte den Topos von der Unvereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie, der unter den konservativen Eliten weit verbreitet war.<sup>43</sup> Der Föderalismus diente in der Verfassungskonstruktion als Rückversicherung gegen die Parlamentarisierung und Demokratisierung des Reiches. Die geteilte Souveränität konnte insofern zum Bestandteil einer antiparlamentarischen Strategie werden. Konservative Reichsstaatsrechtler nahmen den Gedanken der geteilten Souveränität auf. Sein ideenpolitischer Sinn hatte sich seit Waitz ins Gegenteil verkehrt. Er richtete sich jetzt gegen den Einflußgewinn des Reichstages. Nicht mehr Fürstensouveränität und Volkssouveränität waren nunmehr die leitenden Oppositionsbegriffe, sondern unitarischer Parlamentarismus und geteilte Souveränität.

Ablesbar war dieser Wandel an den Positionen Heinrich Treitschkes. Er hatte zu den frühen Verfechtern der Bundesstaatstheorie von Georg Waitz gehört. Schon in seinem weithin rezipierten Text von 1864 „Bundesstaat und Einheitsstaat“ hatte er jedoch auf die innere Komplexität der bürokratisch-konstitutionellen Monarchien und auf den durch die geteilte Souveränität auftretenden riesigen Koordinationsbedarf zwischen Gesamt- und Einzelstaaten hingewiesen, der kaum zu bewältigen sei.<sup>44</sup> Nach 1871 hat Treitschke die hegemoniale Bundesstaatsordnung anerkannt und die Bundesstaatstheorie von Waitz im Interesse eines Einheitsstaates verworfen.

Während sich Treitschke dem Modell des dezentralisierten Einheitsstaats zuwandte, griff der Staatsrechtler und sächsische Kulturminister Carl Friedrich von Gerber auf die geteilte Souveränität zurück, interpretierte sie jedoch neu. Die ältere liberale Lesart von

---

<sup>43</sup> Die Entgegensetzung beider Prinzipien gehört zur politischen Kultur in Deutschland – bis in die Bundesrepublik hinein. Vgl. Christoph Möllers, Der parlamentarische Bundesstaat. Das vergessene Spannungsverhältnis von Parlament, Demokratie und Bundesstaat, in: Josef Aulehner u. a. (Hgg.), Föderalismus. Auflösung oder Zukunft der Staatlichkeit?, Stuttgart 1997, 81-111.

<sup>44</sup> Vgl. Heinrich Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat, in: ders., Historische und politische Aufsätze, Bd. 2: Die Einheitsbestrebungen zertheilter Völker, 5. Aufl. Leipzig 1886, 143-171.

Waitz wurde von seinem Professorenkollegen Hermann Schulze weiter vertreten. Die Auseinandersetzung zwischen den Zeitgenossen Gerber und Schulze konnte auch als eine Konfrontation zwischen verschiedenen Phasen in der Konstruktion der geteilten Souveränität gelesen werden. Beide waren prominente Staatsrechtler und aktive Politiker, Gerber in Tübingen und Leipzig, Schulze in Breslau und Heidelberg. Gerber begründete die aufsteigende Schule des Rechtspositivismus, sein Antipode Hermann Schulze kam aus der altliberalen organischen Staatslehre.<sup>45</sup> Gerber ging vom Staat als einer Rechtsperson mit einem Staatswillen aus, der sich in der Staatsgewalt äußerte. Er identifizierte den Staat mit der Staatsgewalt. Der Kernpunkt seines Staatsbegriffes war das Herrschaftsmoment, das alle Staatsgewalt beim Monarchen und bei der bürokratischen Exekutive konzentrierte.<sup>46</sup> Das Verhältnis zur Staatsgewalt war konsequenterweise nicht von Teilhabe, sondern von Unterwerfung bestimmt. Im Gegenzug verlieh der Staat Rechte. Die Rechte der Gemeinde, der Stände und des Individuums waren Resultate eines positiven Willensaktes der Staatsgewalt.<sup>47</sup> Die geteilte Souveränität sicherte für den sächsischen Minister von Gerber den Einzelstaaten im Bundesstaat eine wirkliche Staatsgewalt zu. Die Staatsgewalt des Bundesstaates beschränkte sich für von Gerber „auf die durch willkürlichen Gründungsakt ihr von vornherein eingeräumten Grenzen, und jenseits dieser Grenzen besteht wieder die selbständige Staatsgewalt der verbündeten Einzelstaaten“. Der politische Sinn dieser Konstruktion lag in der antiparlamentarischen Rückversicherung des Reiches bei den Einzelstaaten. „Die Staatsgewalt des Bundesstaates ist keine natürliche, sondern eine willkürlich gesetzte.“ Die geteilte Souveränität, an der Gerber explizit gegen seinen Schüler Paul Laband festhielt, gab der Exekutive im Reich und in den Einzelstaaten das Heft fest in die Hand. Die Souveränität setzte, „um zur vollen Wahrheit zu werden, eine entsprechende Macht voraus“<sup>48</sup> – und die war auf beiden Ebenen vorhanden. Die so begründete geteilte Souveränität vertrug sich bestens mit dem nationalen Macht-

<sup>45</sup> Gerber war von 1871 bis 1891 sächsischer Kulturminister. Hermann Schulze war Mitglied der preußischen und der badischen Ersten Kammer. Zu Gerber vgl. Stolleis (wie Anm. 17) 331-337; zu Hermann Schulze (von Gaevernitz) vgl. ebd. 329f.

<sup>46</sup> Vgl. Philipp Zorn, Die Entwicklung der Staatsrechts-Wissenschaft seit 1866, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1 (1907) 47ff., 53; vgl. Christoph Schönberger, Das Parlament im Anstaltsstaat. Zur Theorie parlamentarischer Repräsentation in der Staatsrechtslehre des Kaiserreiches (1871-1918), Frankfurt/M. 1997, 39.

<sup>47</sup> Vgl. Dreyer, Föderalismus (wie Anm. 17) 226.

<sup>48</sup> Carl Friedrich von Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl. Leipzig 1880, 24 Anm. 3; 25 Anm. 4.

staat. Für Gerber war es eine „armselige und lächerliche Sentimentalität [...], vor dem Worte Untertan ein ‚Grauen zu haben‘“.<sup>49</sup>

Die verbliebenen altliberalen Organismustheoretiker wollten sich dem nicht sofort beugen. Sie hatten im Staat immer mehr gesehen als die Staatsgewalt. Demzufolge bestritt Hermann Schulze auch die zentrale Prämisse Gerbers, daß nämlich das primäre Faktum jeder Rede von Staat und Souveränität die Unterwerfung unter eine immer schon gegebene Staatsgewalt sei. Der organische Charakter des Staates diene zum einen einem ethischen Staatszweck, der bei Gerber völlig verloren gegangen war, zum anderen aber bestimmte er Haupt und Glieder des Staates „in ihrer wechselseitigen Stellung“. Der Staat sollte nicht in der Staatsgewalt aufgehen, sondern daneben die Rechte der Staatsbürger, der Gemeinden und der Landstände mit umfassen. Deren Rechte und damit auch diejenigen der Einzelstaaten waren „gleichgeltende, ebenbürtige Rechte, keine bloßen Reflexwirkungen aus dem Rechte der Staatsgewalt“.<sup>50</sup> Schulze benutzte den Organismusgedanken, um Staatsbürger als Mitglieder des Gemeinwesens zu betrachten, nicht als Untertanen der Staatsgewalt. Das galt in gleichem Maße für das Verhältnis der Landesgewalt zur Bundesgewalt. Jeder Organismus enthielt für Schulze verschiedenartige Glieder, „die sich wechselseitig ergänzen“. Der Bundesstaat kannte nach Schulze daher die doppelte Souveränität von Gesamtstaat und Einzelstaat.<sup>51</sup> Mit Hermann Schulze als Don Quichotte rebellierte ein letztes Mal der übergreifende sittliche Organismus gegen die neue, streng wissenschaftliche und sich unpolitisch gerierende juristische Methode<sup>52</sup> oder auch die Begriffsgeschichte gegen die Begriffslogik, bevor die altliberalen Impulse national ruhiggestellt wurden.

Der politische Spielraum und der juristische Deutungsraum, den die Verfassung gelassen hatte, verengte sich nach 1871 unter dem Eindruck des vordringenden Rechtspositivismus. Von dort aus lehnte man den altliberalen Souveränitätsbegriff als unjuristisch ab. Die Bundesstaatslehre von Waitz mußte sich jetzt den Vorwurf gefallen

<sup>49</sup> Zorn (wie Anm. 46) 53.

<sup>50</sup> Hermann Schulze, Über Princip, Methode und System des deutschen Staatsrechts, in: Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht und Deutsche Verfassungsgeschichte 1 (1867) 425; Schönberger, Parlament (wie Anm. 46) 39f.

<sup>51</sup> Was er in einer historischen Erläuterung anhand des rechtlichen Charakters des Alten Reiches erläutert. Vgl. Dreyer, Föderalismus (wie Anm. 17) 227f.; Hermann Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht mit besonderer Berücksichtigung der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des norddeutschen Bundes, neue Ausgabe, Leipzig 1867, 210.

<sup>52</sup> Vgl. Peter von Oertzen, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Frankfurt/M. 1974.

lassen, sie verforme den so wichtigen Souveränitätsbegriff bis zu Unkenntlichkeit und lasse ihn zur Chimäre verkommen. Paul Laband sah mit der Aura der begrifflichen Sachlichkeit und mit vollster nationalliberaler Überzeugung in der Souveränität die „oberste, höchste, nur sich selbst bestimmende Macht“, die schon begriffslogisch unbeschränkt sein müsse und folglich auch nicht geteilt werden könne.<sup>53</sup> In der politischen Praxis wurde der Staat als Herrschaftsverband zum eigentlichen Inhaber der Souveränität. Die theoretische Begründung konnte dahinter je nach Perspektive und politischer Präferenz sowohl den Gesamtstaat als auch den Einzelstaat vermuten. Die herrschende Lehre der geteilten Souveränität im Bundesstaat machte aufs ganze gesehen jetzt dem Bundesstaat als dezentralisiertem Einheitsstaat Platz.<sup>54</sup>

Im dezentralisierten Einheitsstaat der Weimarer Republik und der Bundesrepublik veränderte sich der politische Ort des Föderalismus grundlegend. Er löste sich aus seiner Verbindung mit dem Regionalismus und wurde zu einem Attribut der gewaltenteiligen Gesamtstaatsordnung. Seine Legitimation aus einer eigenständigen Landesgewalt heraus wurde allmählich ersetzt durch die Mitwirkung an der Bundesgewalt. Mit der sinkenden Bedeutung der Landesparlamente korrespondierte der Bedeutungszuwachs des Bundesrats und der Exekutiven der Länder. Der Föderalismus wurde dadurch entregionalisiert. Der Föderalismus der Regionen wich dem sogenannten kooperativen Föderalismus und wurde zu einem Moment der Gewaltenteilung. Föderalismus bedeutete neben der fortbestehenden regionalen Komponente vor allem den „Aufbau des gesamten intermediären Systems von Parteien, Verbänden, Massenmedien und [die] Verteilung von zentralstaatlicher Allokation“. Das Gewicht der Länder äußerte sich kaum mehr in ihrer Selbstbestimmung, sondern viel mehr in ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes. Die Entgegensetzung von Einzelstaat und Gesamtstaat wurde aus dieser Sicht gegenstandslos.<sup>55</sup> In der juristischen Sprache wurde diese Form des Föderalismus als „Beteiligungsföderalismus“ oder auch als „unitarischer Bundesstaat“ gedeutet.<sup>56</sup> In dieser Beschreibung des gegenwärtigen Föderalismus lebt indessen immer noch der alte Widerspruch zwischen dem Bundesstaat und dem Parlamentarismus fort.

---

<sup>53</sup> Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Bd. 1, Freiburg/Br. 1876, 73ff.

<sup>54</sup> Vgl. Oeter (wie Anm. 1) 670.

<sup>55</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, *Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates*, in: ders., *Demokratie* (wie Anm. 5) 249-264, hier 262; Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962.

<sup>56</sup> Vgl. ebd.

## 4.

## DIE EUROPÄISCHE KONSTELLATION

Nimmt man die Begriffsgeschichte der geteilten Souveränität vor und nach der deutschen Nationalstaatsgründung von 1871 zum Maßstab, dann drängen sich weitreichende systematische Fragen für die Zukunft der Souveränität in Europa auf. Die politisch-rechtliche Debatte auf dem Weg vom Staatenbund in den Bundesstaat und vom Nationalstaat in die Europäische Union verband von Georg Waitz bis Josef Fischer der gleiche Begriff. Ist also, so könnte man zusammenfassend fragen, die postnationale Konstellation doch die pränationale? Ist nach dem Nationalstaat vor dem Nationalstaat? Bilden die Bundesstaatsmodelle auf der Basis einer geteilten Souveränität nur Übergänge hin zum unitarischen Nationalstaat klassischer Prägung? Ist der Föderalismus nur ein instabiles Übergangsphänomen oder ein selbständiges und dauerhaftes Modell? Gibt der Beteiligungsföderalismus der Bundesrepublik der Europäischen Union das Bild ihrer eigenen Zukunft vor? Weicht die souveräne Selbstbestimmung der Partizipation an der Bundesgewalt? Ist Europa nur im Modus der Mitbestimmung, nicht aber der Selbstbestimmung denkbar?

Das wären die großen Fragen für die systematischen Politik- und Sozialwissenschaften. Die Geschichtswissenschaft kann ihren Beitrag dazu leisten, indem sie kleinteiligere Fragen beantwortet: diejenigen nach der Vorgeschichte, der Kontinuität und der Diskontinuität des politischen Gebrauchs des Begriffes der geteilten Souveränität. Die heutige Debatte um die politische Integration Europas weist Übereinstimmungen und Unterschiede zur Geschichte der bundesstaatlichen Integration durch die Annahme einer geteilten Souveränität im 19. und 20. Jahrhundert auf. Zuerst die vier Unterschiede:

1. Im 19. Jahrhundert war die geteilte Souveränität ein Surrogat für den angestrebten Nationalstaat. Eigentlich wollte die liberale Nationalbewegung einen unitarischen Nationalstaat. Mit der in den 1860er Jahren herrschenden Begrifflichkeit der geteilten Souveränität paßte sie sich den Gegebenheiten an. Heute stellt dieser Begriff aber kein Surrogat mehr dar. In einem Europa ohne Staatsvolk werden damit Formen der gemeinsamen Staatlichkeit erstmals begründet.

2. Zwischen 1850 und 1880 ging es um die Gründung von Nationalstaaten. Heute steht diese Begrifflichkeit am Anfang einer politischen Union, die sich nationalen Begriffen entzieht. Schließlich ist



es gerade ein Kennzeichen der Europäischen Union, daß sie ein Staat, aber keine Nation ist.

3. Schließlich stand die Souveränitätsproblematik im Zentrum der deutschen Debatte, die sich ihr mit einer gewissen Obsession in allen Varianten hingab. Für westeuropäische Staaten haben diese Begriffe dagegen einen sehr viel geringeren Stellenwert. In Frankreich, England und Spanien hat sich die Souveränitätsproblematik weniger mit der Nation als vielmehr mit dem Staat verbunden.

4. Am wichtigsten ist aber der vierte Unterschied: der Integrationszweck. Warum soll überhaupt ein Bundesstaat gegründet werden? Im 19. Jahrhundert stand der Nationalstaat für die Emanzipation von einer als repressiv empfundenen Einzelstaatlichkeit. Der Nationalstaat war dagegen der Motor der Demokratisierung. Heute dagegen sind die Einzelstaaten der Europäischen Union selbst weitgehend freiheitlich und demokratisch verfaßt.

Der Integrationszweck macht freilich auch eine Übereinstimmung in der Begriffsgeschichte der geteilten Souveränität von der nationalen zur europäischen Phase deutlich. Europa ist kein Selbstzweck. Wenn für den nationalen Bundesstaat gesagt wurde, daß die Mitbestimmung „immer nur ein unzulängliches Surrogat für Selbstbestimmung sein“ könne<sup>57</sup>, dann trifft dies auch auf den europäischen Bundesstaat zu. Auch in der Europäischen Union tritt die Mitbestimmung der nationalen Regierungen in einen Konflikt mit der Selbstbestimmung des europäischen Souveräns, vor allem aber der Teilgesellschaften. Weit über die Hälfte der bundesdeutschen Gesetzgebung übersetzt europäische in nationale Gesetze, ohne daß darin eine politische Selbstbestimmung des deutschen Souveräns zum Ausdruck käme.

Die Begriffsgeschichte der Souveränität enthält eine mögliche Antwort auf dieses Dilemma, lag ihr doch immer die Legitimation von Selbstbestimmung zugrunde. Heute aber kann der Nationalstaat klassischer Prägung seine Selbständigkeit nicht mehr alleine sichern. Die Selbstbestimmung in den europäischen Teilstaaten kann genauso wie ihre politisch-kulturelle Selbständigkeit nur in einem europäischen Bundesstaat gesichert werden und nicht gegen ihn, wollen die Teilstaaten nicht von den anonymen Kräften des Marktes und der Globalisierung der Märkte überrollt werden. Europa könnte die Handlungsfähigkeit der Teilstaaten stärken, nicht schwächen, ge-

<sup>57</sup> Josef Isensee, *Der Föderalismus und der Verfassungsstaat der Gegenwart*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 115 (1990) 248-279, hier 257; Möllers (wie Anm. 43) 97.

nauso wie der Beitritt Bayerns zum Deutschen Reich 1871 die Selbstständigkeit Bayerns sicherte, das außerhalb des Reiches wahrscheinlich in seine Teile zerfallen wäre.<sup>58</sup>

Um allerdings von geteilter Souveränität auf europäischer Ebene sinnvoll sprechen zu können, reicht eine Fortschreibung der nationalgeschichtlichen Entgegensetzung von einheitlicher und geteilter Souveränität nicht aus. Zu einem handlungsleitenden Prinzip wird dieser Begriff erst, wenn klar wird, daß das Volk, der unverzichtbare Träger der Souveränität, durch eine Vielzahl von politischen, kulturellen und rechtlichen Akten entsteht und nie einfach eine einzige vorpolitische und homogene Größe ist.<sup>59</sup> Das Ordnungsmodell der geteilten Souveränität kann als Grundlage für eine europäische Föderation dienen, die sich selbst ernst nimmt und die sich nicht als bloßes Durchgangsstadium zum Einheitsstaat sieht. Das wäre freilich ein politisches Gebilde neuer Art, das auch durch den Begriff Bundesstaat nicht hinreichend umschrieben wäre. Schon Georg Waitz begründete seine Überlegungen zur geteilten Souveränität mit einem optimistischen Prinzip: „Die Geschichte kann immer noch neue Formen erzeugen.“<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Vgl. Alan S. Milward, *The European rescue of the nation state*, London 1992; Siegfried Weichlein, *Nation und Region. Integrationsprozesse im Bismarckreich*, Düsseldorf 2004, 292ff.

<sup>59</sup> Wie aber soll Souveränität geteilt werden, wenn schon ein einzelstaatliches Parlament, nämlich das deutsche, der Ersetzung des Begriffes „Volk“ durch die vorpolitische „Bevölkerung“ zustimmt. So in der Debatte über Hans Haackes Installation für das Berliner Reichstagsgebäude geschehen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 25.2.2000; Ingeborg Maus, *Nationalstaatliche Grenzen und das Prinzip der Volkssouveränität*, in: Marcus Gräser u. a. (Hgg.), *Staat, Nation, Demokratie. Traditionen und Perspektiven moderner Gesellschaften*. Festschrift Hans-Jürgen Puhle, Göttingen 2001, 11–26, hier 22.

<sup>60</sup> Waitz, *Grundzüge der Politik* (wie Anm. 21), hier zit. nach: Koselleck (wie Anm. 25) 668.